Comisión de Hacienda
Carpetas Nos. 1871 y 2290 de 2017

Versión Taquigráfica N° 1271 de 2017

ZONAS FRANCAS

Modificación de la Ley Nº 15.921

MODIFICACIÓN DE LA LEY Nº 19.210 DE INCLUSIÓN FINANCIERA

Artículos 237 a 242 desglosados del proyecto de ley de Rendición de Cuentas ejercicio 2016

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 18 de octubre de 2017

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Gonzalo Civila.

MIEMBROS: Señores Representantes Alfredo Asti, Sonia Cayetano, Bettiana Díaz, Lilián Galán, Jorge Gandini, Elena Grauert, Flor Olivera, Gustavo Penadés, Iván Posada y Alejandro Sánchez.

INVITADOS: Por el Ministerio de Economía y Finanzas: contador Pablo Ferreri, Subsecretario; contador Fernando Serra, Director de la Asesoría Tributaria y economista Martín Vallcorba, asesor.

Por la Dirección General Impositiva: contador Álvaro Romano, Subdirector General de Rentas.

SECRETARIO: Señor Eduardo Sánchez.

SEÑOR PRESIDENTE (Gonzalo Civila). Habiendo número, está abierta la reunión.

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee:)

"1) CARTERA DE CRÉDITOS DEL BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY NOMINADA EN UNIDADES REAJUSTABLES. Creación de un fideicomiso. (Carpeta 1902/2012 – Repartido 812).

(Se distribuyó por correo electrónico con fecha 5/10/2017)

2) PROGRAMA FONDO JUEGOS DE AZAR. Creación. (Carpeta 2507/2017– Repartido 819).

(Se distribuyó por correo electrónico con fecha 12/10/2017)

3) DECLARACIÓN DE LA UNESCO "EL CANDOMBE Y SU ESPACIO SOCIO CULTURAL: UNA PRÁCTICA COMUNITARIA". Se autoriza al BCU a proceder a la acuñación de monedas conmemorativas. (Carpeta 2519/2017 – Repartido 822).

(Se distribuyó por correo electrónico con fecha 17/10/2017)".

——La Comisión de Hacienda tiene el gusto de recibir a la delegación del Ministerio de Economía y Finanzas integrada por el director de la Asesoría Tributaria, contador Fernando Serra; por el subdirector General de Rentas, contador Álvaro Romano; por el subsecretario de Economía y Finanzas, contador Pablo Ferreri, y por el economista Martín Vallcorba.

Tenemos dos asuntos en el orden del día. El primero refiere a las zonas francas y a la modificación de la Ley Nº 15.921, y el segundo tiene que ver con modificaciones de la Ley N° 19.210, de inclusión financiera.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Para nosotros es un gusto estar aquí nuevamente.

En primer lugar, vamos a comentar aspectos vinculados con el proyecto de ley que moderniza e incorpora algunos elementos importantes al régimen de zonas francas de nuestro país.

En líneas generales, los cambios que se proponen permiten mejorar los controles, modernizar el régimen y generar nuevas figuras que entendemos que pueden ser un impulso e incentivo importante para el desarrollo económico y social, sobre todo en algunas zonas del país alejadas del área metropolitana. Me refiero concretamente a la posibilidad de generar zonas temáticas fuera de Montevideo, por ejemplo, de entretenimiento o de polos audiovisuales. Creemos que esta es una muy buena iniciativa que puede tener expresiones concretas de interés y generar trabajo con mucho valor agregado en zonas del país que lo precisan.

Por otro lado, en la rendición de cuentas, el Poder Ejecutivo presentó una serie de artículos que tenían como objetivo alinear el régimen de zonas francas a las directivas de la OCDE y de la Unión Europea. Esta última se encuentra en estos momentos elaborando una lista negra de regímenes preferenciales en materia tributaria que pueden ser considerados nocivos a nivel internacional y se están auditando los regímenes promocionales de todos los países del mundo para ver si entran o no en esa categoría.

En el caso de Uruguay se realizaron algunas observaciones a los regímenes de zonas francas, de software y de biotecnología, que pretendieron ser subsanadas en la rendición de cuentas. Los artículos vinculados con el software y a la biotecnología fueron aprobados con esa ley, pero los de zonas francas fueron desglosados para tratarlos con este proyecto de ley. Por lo tanto, para nosotros el articulado presentado en la rendición de cuentas y que se estaría incorporando aquí, también es de suma importancia para defender el régimen y para que ni Uruguay ni el régimen entren en una lista negra; esto le impediría al régimen continuar brindando servicios al exterior, lo cual ha generado muchos puestos de trabajo muy bien remunerados. Además, contribuiría a dar una imagen tremendamente negativa del Uruguay. Por eso estamos muy conformes con el proyecto de ley enviado desde el Senado y quisiéramos agregar a la discusión lo que tiene que ver con estos artículos propuestos por el Poder Ejecutivo en la rendición de cuentas, sobre los cuales vamos a proponer alguna modificación de texto, que surge básicamente de algunos ajustes técnicos en función de conversaciones posteriores que tuvimos con la Unión Europea, la OCDE y con la Cámara de Zonas Francas del Uruguay.

Quiero hacer algunos comentarios con respecto al artículo 9º del proyecto de ley votado por el Senado. Al proyecto enviado por el Poder Ejecutivo se le realizaron algunos cambios y se la añadió algún agregado.

Para el Poder Ejecutivo es absolutamente inconveniente el último párrafo agregado a través del cual se le permite a las zonas francas realizar actividades en cualquier lugar del territorio, lo cual genera problemas de control para la base tributaria, básicamente, el impuesto a la renta empresarial. Como ustedes saben, el régimen de zonas francas establece exoneraciones para los usuarios básicamente en el impuesto a la renta

para las actividades que allí realizan. Es por eso que la ley desde su inicio ha mantenido que esas actividades que se promocionan deben realizarse dentro de la zona, no permitiendo en la actualidad ninguna actividad fuera de la misma, entendiendo esto como un régimen estanco, precisamente, para prever una posibilidad cierta de control sobre lo que allí se realiza.

SEÑOR GANDINI (Jorge). ¿De qué artículo habla?

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Es el artículo 9º del proyecto de ley votado en la Cámara de Senadores, que modifica el artículo 14 de la ley vigente.

Se permite realizar algunas actividades auxiliares como las de cobranza de cartera de morosos siempre que se efectúen a través de terceros o la exhibición por parte de usuarios que se instalen en zonas francas con eventuales desventajas de localización. Este artículo dice: "Para la realización en el resto del territorio nacional de actividades de naturaleza auxiliar, así como aquellas referidas en el inciso anterior, los usuarios deberán requerir la autorización previa en las condiciones que determine el Poder Ejecutivo". Sin embargo, luego, en el proceso de discusión parlamentaria en la Cámara de Senadores se agregó que los usuarios de las zonas francas ubicadas fuera del departamento de Montevideo podrán desarrollar actividades fuera de las mismas siempre que estas tengan una naturaleza complementaria de la actividad sustantiva para la que fueron autorizadas a operar en las respectivas zonas francas. A estos efectos se consideran como actividades complementarias las relaciones públicas, el manejo de documentación auxiliar, facturación y cobranza de bienes y servicios.

Nosotros entendemos que esto genera una absoluta incapacidad de control por parte de la autoridad tributaria la Dirección Genera Impositiva respeto a dónde se generan las rentas y de qué manera éstas deben pagar. Si se considera que en el ciclo económico de una compraventa de bienes lo que se realizan son relaciones públicas, el manejo de documentación auxiliar, la compra venta en sí misma, la facturación y cobranza de bienes y servicios y se permite casi la totalidad de estas actividades fuera de la zona, es muy difícil discernir si la compraventa efectiva se realiza dentro o afuera. Eso habilita una zona gris enorme y plantea dificultades de control muy importantes. Me permito recordar que la recaudación por el impuesto a la renta de actividad empresarial en el Uruguay se ubica entre los US$ 1.100.000.000 y US$ 1.200.000.000. Si se permite este tipo de actividades fuera de zona y ponemos en riesgo aunque sea un porcentaje de esa recaudación, estamos generando un problema al fisco muy, pero muy importante. Por lo tanto, no estamos a favor de este artículo y lo estimamos altamente inconveniente.

Por otro lado, somos contestes con que en algunos casos, para emprendimientos realizados en el interior, puede haber necesidades de generar mecanismos que permitan solucionar problemas vinculados con la generación de empleo; sin embargo, entendemos que las cuestiones de empleo en el interior deben ser resueltas a través de otros mecanismos y no horadando la base tributaria de nuestro sistema impositivo ni generando algún puesto de trabajo en Montevideo, ya que precisamente de lo que se trata es de resolver problemas en el interior del país.

El Poder Ejecutivo había propuesto que si el problema era poder realizar las actividades fuera de zona, estas estuvieran gravadas por el impuesto a la renta empresarial. Así podría solucionarse lo que tiene que ver con la realización de las actividades sin horadar la base tributaria. Esa fue la primera propuesta del Poder Ejecutivo.

Hoy queremos dejar a disposición de esta Comisión otra alternativa que probablemente sirva para discutir al respecto. Se trata de eliminar el último párrafo del artículo votado en el Senado y agregar uno nuevo. Estamos proponiendo que el artículo termine donde dice "Para la realización en el resto del territorio nacional de actividades de naturaleza auxiliar, así como aquellas referidas en el inciso anterior, los usuarios deberán requerir la autorización previa en las condiciones que determine el Poder Ejecutivo". Y el nuevo párrafo que proponemos dice: "Con respecto a los usuarios de las zonas francas ubicadas fuera del departamento de Montevideo, el Poder Ejecutivo podrá autorizar la realización de actividades auxiliares o complementarias, pudiendo establecer condiciones más favorables teniendo en cuenta la dimensión de inversión, su relación con el empleo u otros indicadores económicos y sociales relevantes para el país".

¿De qué se trata? De habilitar cierta flexibilidad pero también que esto sea permanentemente monitoreado y que, en un esquema de estímulo o castigos, si el mecanismo es mal utilizado, pueda haber cierto control o regulación por parte del Poder Ejecutivo.

Entendemos que dar un cheque en blanco para que todas estas actividades puedan ser realizadas en cualquier momento y lugar del país es generar un grave problema a la recaudación del impuesto a la renta empresarial. Por ejemplo, muchos importadores del Uruguay que importan mercadería y la venden en el país bajo el régimen general de tributación podrían no tener ningún costo de oportunidad ni problema en pasar a registrarse como usuario de zona franca trabajando en Montevideo y realizando las mismas actividades pero bajo el régimen de zona franca. Esto puede ser un problema bien importante para nuestra base tributaria.

Dejo en la Comisión copia de esta propuesta y cedo el uso de la palabra al contador Serra para que comente algunos otros cambios que se proponen.

SEÑOR SERRA (Fernando). Me voy a ceñir a comentar los artículos desglosados del proyecto de ley de rendición de cuentas, a los efectos de que se consideren los propósitos del Poder Ejecutivo a la hora de remitir este proyecto de ley.

Como señalaba el señor subsecretario, el propósito de este conjunto de disposiciones apunta a alinear la normativa nacional con los nuevos estándares en materia de tributación internacional. Como sabrán los señores legisladores, hay un movimiento a nivel mundial que se plasma en lo que se conoce como Foro sobre Prácticas Fiscales nocivas, en el ámbito de la OCDE, al cual Uruguay y otros países del mundo han adherido en lo que se denomina Marco Inclusivo sobre Beps, a la hora de combatir las prácticas de deslocalización de inversiones y erosión de la base tributaria.

Los ejes de este proyecto de ley, para alinearlo con el estándar internacional, refieren básicamente a que los incentivos tributarios deben ser otorgados en la medida en que apunten a actividades de carácter sustantivo. Las disposiciones deberían cumplir las normativas de transparencia, es decir que los incentivos tributarios no deberían darse en el marco de acuerdos entre la administración tributaria y el contribuyente.

Por último, otro elemento no menor es que los incentivos tributarios deberían darse por igual a residentes como a no residentes. Si el incentivo tributario se acotara solo a los no residentes, implicaría un reconocimiento de la nocividad del régimen instrumentado. El conjunto de normas apunta a levantar estas restricciones.

El artículo 254 desglosado del proyecto de ley de rendición de cuentas introduce un ajuste al literal c) del artículo 2° de la Ley N° 15.921, que refiere a la prestación de servicios. Lo que estamos proponiendo para el artículo 254, es una modificación del literal C) del artículo 2° en el sentido de permitir la realización de servicios desde la zona franca al resto del territorio no franco, en la medida en que el adquirente sea un contribuyente gravado por el impuesto a la renta de las actividades económicas.

En el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo se establecía una restricción en el sentido de que estos servicios no superaran el 5%. Luego de remitido el proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo, se siguió trabajando con la Secretaría de este marco inclusivo y se acordó hacer un ajuste. A tales efectos, proponemos un nuevo texto que presentaremos al terminar esta presentación. Es un texto sustitutivo del artículo 254 que técnicamente estaría más alineado con el estándar internacional. En definitiva, proponemos habilitar que los servicios prestados a terceros países a que refiere este literal C) puedan brindarse desde zonas francas a territorio no franco a empresas que sean contribuyentes gravadas por el impuesto a la renta de las actividades económicas.

El artículo 255 establece un ajuste en lo que refiere a los registros de los contratos entre el explotador y los usuarios directos y entre los usuarios directos e indirectos. Este artículo propone un agregado al artículo 15 de la Ley Nº 15.921, que refiere a los contratos, estableciendo la posibilidad de que tanto el Estado por sí mismo o a solicitud del explotador o de un usuario directo pueda revocar la autorización del contrato de usuario de zona franca y rescindirlo de pleno derecho, en la medida en que no cumpla con los objetivos que dispone la ley. Como saben, después de que se autoriza un contrato de usuario de zona franca, no se controla si ese usuario está o no cumpliendo con los cometidos asignados por la ley. Esto permitiría realizar una evaluación y seguimiento de los contratos, de manera que si ese usuario no cumple con los objetivos primordiales de la ley de zona franca, el Estado podría revocar esa autorización.

El artículo 256 introduce un ajuste al artículo 16 de la Ley Nº 15.921. Queremos señalar que este artículo 16 ya tiene una modificación aprobada por la Cámara de Senadores que refería a un plan de negocios. La idea fundamental acá fue respetar esa redacción y agregar solamente siendo un poco más ambiciosos en el inciso

segundo de ese artículo 16, la condición de que, para obtener la autorización de los contratos, se deba presentar un proyecto de inversión que incluya el plan de negocios, de manera que permita evaluar la viabilidad económico financiera del proyecto. También se agrega que este proyecto de inversión formará parte del contrato. De esta manera y con posterioridad, el Poder Ejecutivo podrá realizar un seguimiento y control de que ese usuario de zona franca cumple con los compromisos asumidos y con el proyecto de inversión presentado.

El artículo 257 agrega dos artículos a la Ley Nº 15.921, el artículo 16 bis y el 16 ter, que regulan aspectos relativos a los contratos en curso de ejecución. Allí se establece que los usuarios de zona franca, tanto directos como indirectos, con contratos en curso de ejecución que carezcan de un plazo establecido o cuyo plazo exceda el aludido en el artículo anterior como decíamos, el artículo 16 de la Cámara de Senadores refiere a la regulación de los plazos de los contratos y nos vamos a remitir a ese texto o se e hubieran establecido prórrogas automáticas, de alguna manera podrán ser evaluados por el Estado para determinar la viabilidad económico financiera y si contribuyen o no a los objetivos que establece la ley de zonas francas. Es decir que se está habilitando al Estado a hacer un control y seguimiento de que los contratos en curso de ejecución están cumpliendo con esa finalidad.

El segundo inciso apunta al incumplimiento de estos objetivos y establece: "Para el caso de usuarios cuyo plan de negocios tenga por objeto la realización de actividades comerciales o de servicios […]". Quedan descartadas las industriales porque, evidentemente, para hacerlas se requiere sustantividad; no habría problemas con ellas. Luego, el artículo dispone que cuando no se constatara la contribución a que refiere el inciso anterior, es decir la contribución a los objetivos primordiales de la ley de zonas francas, la resolución del Área Zonas Francas de la Dirección General de Comercio deberá establecer un nuevo plazo de autorización del contrato que no podrá exceder del 30 de junio de 2021. Esta es una manera de establecer una cota a los contratos en curso de ejecución, dado que en la medida que no estén alineados con la ley de zonas francas, no podrán extenderse más allá del 30 de junio de 2021. ¿Por qué el 30 de junio de 2021? Porque este es el plazo establecido por este Foro Global a los efectos de que todos los países del mundo puedan adecuarse al estándar internacional y no debe excederse de mediados de 2021.

Por último, el inciso tercero regula qué sucede en el caso de que estos usuarios de zona franca no comparezcan y no presenten el plan de negocios a que hacíamos referencia. En caso de que los usuarios directos e indirectos no se presentaren conforme a lo establecido en el artículo, sus contratos quedarán rescindidos de pleno derecho a partir del 30 de junio de 2021. Es decir que se regula el caso en el que el usuario no cumpla con los objetivos de la ley y que, además, no comparezca a presentar una relación de las actividades que está desarrollando.

El artículo 257 agrega el artículo 16 ter, en el que se establece la obligación de presentar una declaración jurada cada dos años y dice: "Los usuarios de zona franca directos e indirectos

deberán presentar cada dos años una declaración jurada ante el Área Zonas Francas de la Dirección General de Comercio, con información relativa al cumplimiento del proyecto de inversión aprobado, en la forma y condiciones que establezca el Poder Ejecutivo.

El incumplimiento de la obligación a que refiere el inciso anterior dará lugar a la aplicación de lo dispuesto en el literal B) del artículo 42 de la presente ley durante el plazo del incumplimiento".

Se remite al artículo 42 que regula un conjunto de sanciones aplicables a los usuarios.

El artículo 258 sustituye el artículo 19 de la Ley Nº 15.921, que refiere a las condiciones de exoneración de impuestos para los usuarios. Dice actualmente este artículo: "Los usuarios están exentos de todo tributo nacional, creado o a crearse, incluso de aquellos en que por ley se requiera exoneración específica, respecto de las actividades que desarrollen en la misma […]". Luego, en este proyecto de ley se agrega "[…] siempre que estas se realicen en el marco de la presente ley, de acuerdo con los términos de la autorización otorgada conforme a lo dispuesto en el artículo 16". Es decir que se condiciona el derecho a la exoneración al hecho de que se cumpla con los objetivos primordiales de esta ley. Es obvio que si no los cumple, no debería tener derecho a la exoneración. Y se agrega: "Sin perjuicio de las disposiciones legales especiales que autorizaren la realización de actividades complementarias fuera de las zonas francas, el Poder Ejecutivo podrá disponer aquellos requisitos que permitan verificar el cumplimiento del proyecto de inversión y el plan de negocios aprobado por el Área Zonas Francas de la Dirección General de Comercio". Otra vez se da facultades al

Poder Ejecutivo y al área competente a realizar los controles pertinentes para verificar que los usuarios estén ejecutando debidamente el plan de inversión y, eventualmente, el plan de negocios.

El artículo 259 del proyecto de ley desglosado propone sustituir el último inciso del artículo 20 de la Ley Nº 15.921. ¿Por qué lo sustituye? Porque este último inciso es un artículo anacrónico, que ya no tiene vigencia. Refiere a una disposición relativa al viejo impuesto a la renta de industria y comercio, que regulaba aspectos relativos a dividendos y utilidades. Esto ya está implícitamente derogado. Se agrega una condición para otorgar la exoneración del artículo 20, sustituyendo totalmente este último inciso, que como decíamos no es de aplicación en la actualidad, y estableciendo en su lugar regulaciones con relación a la explotación de los derechos de la propiedad intelectual.

Este artículo propone un ajuste derivado del intercambio técnico con el Foro Global de manera de adecuarlo al estándar, pero apunta básicamente al otorgamiento de beneficios vinculados a la explotación de derechos de propiedad intelectual. Es decir que se está condicionando la exoneración a la explotación de estos derechos en la medida en que sean desarrollados dentro de la zona franca. Es decir que lo que no se permitiría sería triangular con patentes u otros derechos de la propiedad intelectual desarrollados en el exterior, localizados en la zona franca, y de ahí explotarlos hacia el resto del mundo, aplicando el régimen exoneratorio de Uruguay. Esto lo condicionaríamos a que la actividad de investigación y desarrollo para generar esos derechos sobre las patentes y otros derechos de la propiedad intelectual sean creados dentro de la zona franca.

El artículo 260 desglosado del proyecto de Rendición de Cuentas proponía un ajuste al artículo 37 de la Ley Nº 15.921 que regulaba el comercio al por menor dentro de zona franca. Acá se le hacía un agregado. El artículo 37 decía originalmente: "No se permitirá el comercio al por menor dentro de las zonas francas en las actividades a realizar por los usuarios directos o indirectos […]". En el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo se agregaba: "[…] ni la prestación de servicios a consumidores finales con independencia del lugar de consumo". Este agregado había sido objeto de un comentario por parte de la Cámara de Zonas Francas en oportunidad de su comparecencia. Luego de revisada esta propuesta a la luz de la observación de la Cámara de Zonas Francas, proponemos retirarla porque entendemos que corresponde la observación formulada. Entendemos que esto está cubierto con el ajuste que vamos a proponer en el literal C) del artículo 2° modificativo del proyecto de Rendición de Cuentas y correspondería hacer lugar al planteo de manera tal que proyectos que hoy se vienen desarrollando con relación a prestación de servicios al exterior no se vean imposibilitados. Por tanto, este artículo 37 quedaría tal como fue aprobado por la Cámara de Senadores.

Por último, voy a hacer una breve mención al artículo en el que sentamos una propuesta sustitutiva al proyecto de ley de Rendición de Cuentas remitido por el Poder Ejecutivo. Me refiero al artículo 257 que, como decía, agrega el artículo 16 bis y artículo 16 ter a la Ley Nº 15.921 porque con posterioridad a la remisión del proyecto de ley de Rendición de Cuentas existió un intercambio de opiniones con la Cámara de Zonas Francas, representada por el doctor Costa, y a su solicitud se hicieron algunos ajustes que, de alguna manera, quieren contemplar esas aspiraciones. Este texto que dejaremos a disposición de la mesa establece:

"Para el caso de usuarios cuyo plan de negocios tenga por objeto la realización de actividades comerciales o de servicios, cuando se constatara fehacientemente que el usuario no contribuye al cumplimiento de los objetivos a que refiere el inciso anterior, el Poder Ejecutivo mediante resolución fundada podrá establecer un plazo de autorización de la calidad de usuario conforme lo establezca la reglamentación, el cual no podrá exceder el 30 de junio de 2021. A tales efectos se deberá tomar en cuenta, entre otros elementos, el nivel de empleo o la calidad del mismo, los activos utilizados, las funciones desarrolladas y los riesgos asumidos, relacionados con la actividad del usuario.

En el caso de los usuarios directos o indirectos que no se presentaran conforme a lo establecido en el presente artículo, el Área Zonas Francas dispondrá la suspensión de la autorización vigente por el plazo de noventa días. Vencido ese plazo sin que el usuario haya presentado la información y documentación a que se refiere el inciso primero, el Área Zonas Francas de la Dirección General de Comercio procederá a la revocación de la autorización del contrato de usuario, por el procedimiento que establecerá la reglamentación".

Quiero señalar que si bien esto de alguna manera fue trabajado con el doctor Costa, en representación de la Cámara de Zonas Francas, sucedió con posterioridad a la remisión del proyecto de ley de Rendición de Cuentas por parte del Poder Ejecutivo, pero antes de la comparecencia de esa Cámara a esta Comisión.

De esta manera describimos el proyecto de ley y las modificaciones propuestas por el Poder Ejecutivo.

SEÑOR ASTI (Alfredo). Tengo dos preguntas con respecto al articulado incluido en el proyecto de ley de rendición de cuentas.

El contador Fernando Serra nos dijo que se proponía un cambio al artículo 254, pero no me quedó claro. La norma habla sobre los servicios que se podían prestar a los contribuyentes gravados por el IRAE siempre que en el ejercicio económico no superaran el 5% del monto correspondiente. ¿Con la modificación se elimina ese tope?

Otra pregunta refiere al artículo 258 y la necesidad de que para las renovaciones deban presentarse los proyectos de inversión y el plan de negocios de manera de otorgarles la exoneración. En otros artículos ya hubo alguna referencia al plan de negocios y a los proyectos de inversión. Con respecto al concepto de plan de negocios ¿debería incluirse la solicitud de autorización por parte de los usuarios para realizar actividades fuera de las zonas francas? Hablo de esas autorizaciones auxiliares que luego son motivo de la discusión que planteábamos en el artículo 9º.

En cuanto al planteo inicial por la modificación del artículo 9º y el inciso final introducido por el Senado, el Poder Ejecutivo nos planteó su preocupación por la perforación del sistema tributario normal del Uruguay, en particular, con respecto al IRAE. Pero vinculado a la revisión que está haciendo la OCDE de los sistemas nocivos para la tributación internacional, me pregunto si ello no solo podría implicar una pérdida de recaudación para el Estado sino también una consideración dudosa del régimen por parte de los organismos internacionales, por la existencia de sistemas de nula o baja tributación.

SEÑOR SERRA (Fernando). Con relación a la primera pregunta del señor diputado Alfredo Asti, el cambio apunta a eliminar el tope del 5%. Una vez formuladas las consultas y el intercambio técnico con el Foro Global, se entendió que ese 5% en tanto una limitante generaba un problema de estanqueidad del régimen. Uno de los problemas que comentamos es que el régimen debería otorgarse tanto a residentes como a no residentes. Si uno lo limitara al 5% para los nos residentes, implícitamente estaría discriminando. Con esta modificación, levantamos la restricción y permitimos que se puedan prestar servicios sin el tope del 5%. Como la condición es que sean contribuyentes del IRAE, se aplicará la regla general de la proporcionalidad del cómputo del gasto.

La otra pregunta del señor diputado Alfredo Asti refiere al artículo 258, es decir, a si en el plan de negocios debería incluirse la posibilidad de realizar actividades auxiliares fuera de la zona franca, algo que requeriría la autorización del Poder Ejecutivo. Debemos decir que la posibilidad de pedir una autorización es nueva y está contenida en un proyecto de ley. En la actualidad no es aplicable, pero a partir del momento que sea ejecutable la norma, debería estar incluida en el plan de negocios como parte de toda la actividad que va a desarrollar el usuario de la zona franca. Hoy no se contempla porque, reitero, la norma no está vigente.

Con relación a la pregunta relativa al artículo 9º del proyecto aprobado por la Cámara de Senadores, cedo el uso de la palabra al contador Álvaro Romano.

SEÑOR ROMANO (Álvaro). Ante la pregunta de si la inclusión de ese párrafo final en el artículo en cuestión podría empeorar la calificación que eventualmente la OCDE pudiera dar a nuestro marco normativo, en particular, en lo que atañe al régimen de zonas francas, tal como se señaló previamente, nuestro país ya tuvo una primera evaluación en el marco del Foro Global sobre prácticas tributarias nocivas. En ese contexto se analizó el actual régimen de zonas francas, uno de cuyos pilares fundamentales es la realización de actividades exclusivamente dentro de las referidas zonas. Una modificación de esta naturaleza implicaría una desvirtuación y desnaturalización del régimen y podría llegar a considerase como uno nuevo y, por lo tanto, ser pasible de una nueva revisión por parte del organismo multinacional. Entonces, la respuesta a la pregunta del señor diputado Alfredo Asti es afirmativa en la medida que podría llegar a colocarnos en una situación peor. Hay que tener en cuenta que los aspectos básicos que controla la OCDE en cuanto a los regímenes preferenciales refieren a la sustancia, algo que se define como la generación de valor dentro de la referida zona. Si habilitamos un régimen en el que lo que haya dentro de la zona sea meramente una cáscara mientras las actividades reales se realizan fuera de la zona, podría llegar a ser catalogado como falto de sustancia y, por lo tanto, ser pasible de observación por parte del organismo multinacional.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Estos son los informes que luego toma la Unión Europea para la elaboración de sus listas negras. Si este régimen, por evaluarse que es imposible de controlar o que lo que se realiza dentro de la zona carece de sustancia y lleva la calificación de régimen preferencial nocivo, llevaría a Uruguay a integrar una lista negra de la Unión Europea. Por lo tanto, todo el sistema de zonas francas de nuestro país se vería impedido de poder comerciar bienes o servicios por lo menos a la Unión Europea y al resto de países centrales que luego adoptan esas listas. Por eso no solo vemos como un grave problema la erosión de la base tributaria que significaría lo que se propone en el artículo 9º, sino que además puede generar al país un perjuicio relevante a nivel internacional.

SEÑOR GANDINI (Jorge). La Comisión tiene a consideración una cantidad de temas diversos que tratamos juntos por tener una columna vertebral en las zonas francas, pero son proyectos de ley diferentes con orígenes distintos que se cruzan en su temática y en su tiempo.

Por un lado, tenemos el que viene del Senado aprobado y acordado , para cuyo artículo 9º se sugieren modificaciones. Por otro lado, tenemos el desglose de los artículos 254 a 260 de la ley de rendición de cuentas, algunos de los cuales modifican lo aprobado por el Senado, otros lo repiten y otros son nuevos. Sobre eso, inclusive, tenemos cambios o modificaciones que ahora nos propone el Poder Ejecutivo de lo remitido en la rendición de cuentas. Eso nos obliga a revisar la propuesta original que ahora estamos conociendo. Además, tenemos lo que en origen fue el artículo 76 que también integró el proyecto de ley que tiene media sanción del Senado, vinculado a las zonas especiales de servicios con temáticas audiovisuales y de entretenimientos que esta Comisión ya trató aparte, aprobó por unanimidad e informó, aunque está detenido y trabado políticamente a la espera de que esto se resuelva. Parece que si uno no sale el otro tampoco, a pesar de que hay acuerdo. Quiere decir que, en todo este tema, la Comisión tiene un enredo político interesante.

Con respecto al artículo 9º que hace a la esencia del sistema de zonas francas instaladas en el interior del país , nuestro partido ya dio su opinión en el Senado. Se trata de un proyecto de ley que tiene unos dos años de debate en el Senado y ese fue el tema que trancó su aprobación. El Partido Nacional dio su opinión y la va a mantener. No nos parece que se perjudique el régimen general de zonas francas. Pero sucede que la OCDE nos dice todo lo que tenemos que hacer. Es particularmente novedoso que venga del partido de gobierno un régimen en el cual todos los deberes hay que hacerlos según la OCDE. No nos parece que deba ser así. El Senado de la República no compartió opinión con el Ministerio de Economía y Finanzas.

Con respecto a las otras modificaciones de los artículos nuevos que vinieron en la rendición de cuentas, da la impresión de que el problema lo teníamos en los artículos 257 y 260. Sabemos que hay un entendimiento sobre el artículo 260 entre la Cámara de Zonas Francas y el Ministerio de Economía y Finanzas. Nos queda el artículo 257, sobre el que tengo algunas dudas. Cuando estuvo aquí la Cámara de Zonas Francas nos entregó algún informe jurídico vinculado al artículo 257 y nos puso negro sobre blanco algunas afirmaciones respecto a que revocar tácitamente la autorización vigente de algunos usuarios de zonas francas y sustituirla por una nueva en detrimento del usuario con contrato vigente es contraria a derecho y susceptible de generar la responsabilidad al Estado. Decían que se estarían revisando contratos de quienes, en el marco de otra ley vigente en ese momento, tuvieron la autorización. Eso podría generar derechos, y al revisarlos y cambiar el plazo de los contratos, se podría generar responsabilidad.

Nos dice ahora la delegación que hay una fórmula conversada con representantes de la Cámara de Zonas Francas que resolvería y superaría este problema, y se la deja aquí. Si fuera así, vamos a estudiarla, pero comparto la idea original de que se cambiarían las reglas de juego en la marcha. Si hay un contrato vigente con una ley vigente y con un plazo otorgado, no sería ajustado a derecho revisar ese contrato con otra ley; hay derechos adquiridos. Si hay un acuerdo y se le encuentra la vuelta, fenómeno. Sin embargo, también me pareció entender que ese acuerdo fue anterior a la visita de la Cámara de Zonas Francas a esta comisión, y no recuerdo que la delegación hiciera mención a que habían encontrado un punto de acuerdo. Lo dejo dicho por si hay algo para aclarar y para decir.

Veremos cómo impactan en el proyecto los textos que se nos dejan es una temática compleja y haremos las consultas del caso para saber si podemos encontrar acuerdos entre las partes que, al final, son las que tienen que operar y desarrollar el sistema. De lo contrario, tomaremos opinión al respecto.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Quiero hacer un comentario porque, en realidad, el señor diputado Jorge Gandini no realizó ninguna pregunta.

La preocupación que manifiesta el Ministerio de Economía y Finanzas, el Poder Ejecutivo, con respecto a que las actividades de las zonas francas se puedan realizar dentro o fuera de ellas en cualquier lugar del país no es una preocupación nueva de nuestro Ministerio: viene desde hace muchos años. Sé que el señor diputado Jorge Gandini estuvo desde el principio de nuestra alocución, y los primeros quince minutos los dedicamos a explicar cómo se horadaba la base tributaria y se perjudicaba la recaudación del IRAE, cosa que no tiene absolutamente nada que ver con la OCDE. Por lo tanto, esta preocupación refiere fundamentalmente a una cuestión de orden interno. También existe esa otra preocupación. Y no se trata simplemente de hacer lo que la OCDE diga a Uruguay. Habría que pensar también sería bueno tenerlo en cuenta qué podría pasar con todos los trabajadores que brindan servicios en las zonas francas para ser exportados cuando no puedan hacerlo y se pongan en riesgo esas fuentes de trabajo; habrá que dar una explicación.

Precisamente, nosotros queremos preservar el régimen de zonas francas porque entendemos que, en términos generales, ha sido beneficioso para el país, generando valor agregado. En los casos en los que no se genera valor agregado hablamos de emprendimientos que generan mucho valor y de otros que no lo generan tanto , sería bueno pensar si el modelo de desarrollo que queremos es el de zonas francas sin inversión que deban realizar sus actividades por fuera. No parecería ser un modelo de desarrollo con el cual estemos de acuerdo. El motivo fundamental fue el que expuse al principio. Luego, frente a una pregunta, analizamos el tema de la OCDE.

SEÑOR SERRA (Fernando). Agradezco la pregunta que formuló el señor diputado Jorge Gandini a los efectos de aclarar bien el punto con relación al artículo 257.

Cuando compareció la Cámara de Zonas Francas a esta Comisión, la base de discusión de este artículo fue el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo que constaba en el proyecto de ley de rendición de cuentas. El intercambio de opiniones con el doctor Costa fue previo, pero no llegó a modificar el proyecto de ley de rendición de cuentas; estaba previsto incorporarlo dentro de las modificaciones a las que hacíamos referencia y en las que estamos dejando en la mesa para la consideración de los señores diputados. Esta es una aclaración preliminar en cuanto a los tiempos de elaboración de esta propuesta.

En lo que refiere al fondo del asunto, no compartimos que en el caso de aprobarse este proyecto de ley genere responsabilidad de parte del Estado ni vulnere derechos. La ley es inocua. Habrá que ver al momento de su aplicación si genera o no perjuicios a los contribuyentes, en este caso, a los usuarios de zona franca.

A diferencia de nosotros, la Cámara de Zona Franca entiende que una vez que el Estado autorizó el proyecto, ese proyecto es perpetuo; si contempla renovaciones automáticas, se tiene que renovar automáticamente y el Estado no podría cuestionarlo en caso de incumplimiento del contrato. Nosotros queremos laudar esa discusión en este proyecto de ley y que los señores parlamentarios entiendan que el Estado tiene toda la soberanía y las facultades, y si hay un incumplimiento del contrato entre el Estado y los usuarios de zona franca, lo menos que se puede pretender es que se revoque esa autorización. Esto refiere a los contratos con renovación automática y a los contratos con plazos eternos. Si hay un contrato a cincuenta años y después resulta que el usuario no cumple con la ejecución de contrato, el Estado no va a quedar obligado por cincuenta años cuando quien tiene la autorización se cruza de brazos y no cumple.

Lo que estamos proponiendo es devolver al Estado el derecho que nunca debió haber perdido por esa disposición mal entendida que establece una responsabilidad del Estado en caso de quitar los beneficios. Si el usuario incumple y no ejecuta en los términos acordados en el contrato, de acuerdo con los objetivos de la ley de zona franca, lo menos que puede hacer el Estado es revocar esa autorización. Y eso es lo que se está planteando en el artículo 257 al que hacía referencia el señor diputado Gandini.

SEÑOR ASTI (Alfredo). Estoy leyendo el sustitutivo que plantea el Poder Ejecutivo al último inciso del artículo 9° que refiere a los usuarios de zona franca ubicados fuera del departamento de Montevideo.

Todos sabemos que uno de los cometidos de la ley de zonas francas era instalarlas en el interior del país. Algunas de ellas se han instalado y otras están por instalarse, y solamente pueden estar en donde han elegido en el interior del país porque su actividad se justifica por esa ubicación. Para no entrar en polémicas, pensemos en las actuales plantas de celulosa ubicadas sobre el río Uruguay; están fuera del departamento de Montevideo. Entonces, cuando dice "Con respecto a los usuarios de zonas francas ubicadas fuera del departamento de Montevideo, el Poder Ejecutivo podrá autorizar la realización de actividades auxiliares o complementarias, pudiendo establecer condiciones más favorables teniendo en cuenta [...]" y nombra una

serie de indicadores relevantes para el país , yo creo que allí deberíamos introducir el concepto de compararlas con zonas francas que estén ubicadas en Montevideo. Aquellos usuarios directos que se encuentren instalados en zonas francas con desventajas de localización respecto de otras de similar actividad situadas en Montevideo podrán obtener condiciones favorables teniendo en cuenta esos aspectos. Esto elimina la posibilidad de que se requieran tratamientos distintos para zonas francas que están ubicadas fuera de Montevideo, pero que no compiten con las que están en allí, que tienen las actividades que todos conocemos; algunas solamente de servicios y otras de bienes y servicios. Por eso creo que deberíamos precisar esa propuesta del Poder Ejecutivo para dejar claro que lo que estamos planteando es permitir que aquellos usuarios directos que están instalados en el interior del país y que sienten que tienen una desventaja de localización respecto de similares actividades que se desarrollan en Montevideo sean contemplados con esas condiciones más favorables de actividades auxiliares o complementarias.

SEÑOR PRESIDENTE. Se pasa a considerar el asunto que figura en segundo término del orden del día referente a las modificaciones a la ley de inclusión financiera.

SEÑOR VALLCORBA (Martín). Voy a comentar los seis artículos que se desglosaron del proyecto original de rendición de cuentas y los fundamentos de las modificaciones propuestas.

Los artículos 237 y 238 del proyecto de rendición de cuentas refieren a una modificación del régimen previsto para el pago de beneficios sociales, prestaciones sociales en general y, en particular, asignaciones familiares. Esta propuesta se origina fundamentalmente en la dificultad que se le presenta al Banco de Previsión Social para poder proceder a la apertura de cuenta o instrumento de dinero electrónico cuando el beneficiario no hace la elección por sí mismo. Eso se debe a que no cuenta con la información básica que las instituciones requieren para la apertura de la cuenta o el instrumento de dinero electrónico. No siempre tiene esa información disponible y por lo tanto no puede proceder a la apertura de la cuenta. Por ese motivo es que se propone modificar el régimen previsto y que rija a partir de las prestaciones que se soliciten a partir del próximo 1° de enero de 2018. De esta manera, al momento de solicitar la prestación el beneficiario elegiría la institución a través de la cual cobrará su prestación. En caso de que no la elija el Banco de Previsión Social recabaría toda la información necesaria para proceder a la apertura. En función de eso es que se propone modificar los artículos 17 y 18 de la Ley N° 19.210. En el artículo 17 se precisa que lo previsto en el inciso primero rige para las prestaciones que se concedan a partir del 1° de enero de 2018, y se agrega un segundo inciso en el cual se establece que las personas que estuvieran percibiendo las partidas con anterioridad al 1° de enero de 2018 podrán optar en cualquier momento por percibirlas a través de acreditación en cuenta o instrumento de dinero electrónico. O sea que el que lo quiera hacer, lo podrá realizar, pero la disposición rige en términos generales para las nuevas prestaciones a partir del 1° de enero de 2018.

El artículo 18 de la Ley N° 19.210 se modifica en consonancia con ello. Originalmente ese artículo preveía el cronograma de incorporación de quienes percibían beneficios de prestaciones sociales. En este caso el nomen iuris del artículo se sustituye por la elección de la institución y se elimina prácticamente el primer inciso que era el que refería al cronograma de incorporación para hacerlo consistente con la modificación comentada en el artículo 17. De esa manera, se ajusta el artículo 18 a las modificaciones del artículo 17.

El artículo 239 subsana un error formal que se produjo cuando se realizaron las modificaciones a los artículos 40 y 41 de la Ley N° 19.210. El artículo 40 refiere a la compraventa de inmuebles y el artículo 41 a la compraventa de automóviles.

En la última modificación que se introdujo se estableció una distinción entre los incumplimientos formales por ejemplo, la omisión del registro en el documento que registra la operación de los medios de pagos utilizados; un error formal que se habilitó que se pudiera subsanar y los errores sustantivos que tenían que ver con la utilización de medios de pagos no admitidos. En ese caso, cuando se utilizaba un medio de pago no admitido se eliminó la nulidad del acto que estaba previsto originalmente en estos dos artículos de la Ley N° 19.210, y se previó que se pudieran subsanar a través del pago de una multa. Una vez abonada esa multa, se podrá proceder al registro definitivo de la transacción. Esto se modificó en el artículo 40, pero cuando se modificó el artículo 41, por un error en el trámite en la discusión, se dejó el último inciso sin modificar. Entonces, lo que estamos proponiendo con el artículo 239 es precisamente contemplar ese aspecto y sustituir el inciso final del artículo 41 agregándole el final, además de algún ajuste de redacción. Básicamente lo que establece es que en este último caso, es decir cuando se utilicen medios de pago distintos a los previstos, la inscripción definitiva podrá efectuarse una vez que se presente el comprobante de pago de la multa prevista

en el artículo 46, haciéndolo análogo al artículo 40 que fue el espíritu original cuando se modificaron estos dos artículos.

Los artículos 240 y 241 refieren a modificaciones previstas en el Programa de Ahorro Joven de la Ley N° 19.210 que modifican los artículos 48 y 51 de esta ley. Allí las modificaciones son básicamente dos.

Al final del primer inciso del artículo 48 se agrega la posibilidad de que la reglamentación admita la inscripción de otros instrumentos de ahorro administrados por agentes regulados y supervisados por el Banco Central del Uruguay. Este es un Programa que prevé un mecanismo de subsidio para el ahorro que realicen los trabajadores formales jóvenes que tenga como destino el acceso a una solución habitacional. La redacción original del artículo 48 de la Ley N° 19.210 refería exclusivamente a cuentas bancarias de ahorro. Existen otros instrumentos de ahorro que también podrían ser utilizados a estos efectos, provistos por agentes regulados por el Banco Central del Uruguay y por eso es esta modificación que se propone para el artículo 48.

El artículo 241 modifica el artículo 51 de la Ley N° 19.210. Aquí las modificaciones básicamente tienen que ver con prorrogar la vigencia del Programa de Ahorro Joven. Estaba previsto que el Programa de Ahorro Joven tuviera vigencia durante los primeros cuatro años y eso finaliza en setiembre de 2020. Por lo tanto, el Programa de Ahorro Joven finalizaría en setiembre de 2018. Nos parecía que en la medida en que el Programa está vigente hasta setiembre de 2020 era conveniente prorrogar la vigencia del Programa para permitir que más personas se incorporaran y que quienes ya se hayan incorporado puedan alcanzar un mayor volumen de ahorro. Por ese motivo se está proponiendo extender la vigencia del Programa, es decir, la posibilidad de realizar ahorros que se computen a los efectos del subsidio hasta el 30 de junio de 2020. La vigencia es hasta setiembre de 2020. Luego de que culminan los ahorros computables el ahorrista tiene que justificar cuál es el destino de esos ahorros hacia una solución habitacional. Por eso es que se prevén estos meses entre el 30 de junio y setiembre, que es cuando finaliza el Programa.

La otra modificación que se prevé es que las cuentas que se inscriban al Programa de Ahorro Joven deben hacerlo antes del 31 de diciembre de 2018, lo que tampoco estaba previsto originalmente. Entonces, por un lado se extiende y por otro se establece cuál es el plazo máximo hasta el momento en el cual se pueden inscribir en el Programa de Ahorro Joven.

El artículo 242 modifica el artículo 14 de la Ley N° 18.910. En su momento, cuando comparecimos a la Comisión hicimos una extensa exposición al respecto. Para no aburrir a los legisladores, vamos a hacer una referencia más breve de cuáles son las razones que llevan a esta modificación y también un breve repaso de cómo llegamos a la situación en la que estamos hoy, cuáles eran los problemas que teníamos originalmente y cómo se fueron resolviendo.

El artículo 14 de la Ley N° 18.910 refiere a la interoperabilidad de las redes de POS. Previo al año 2014, teníamos un mercado sin interoperabilidad. Había algunas tarjetas que no pasaban por determinadas redes de POS. Nos referimos a tarjetas más grandes que decidían no pasar por las redes más chicas y, por otro lado, a redes de POS que no permitían que pasaran algunas tarjetas. Esto generaba problemas de competencia, de ineficiencia y también incremento de costo para los comercios. ¿Por qué? Se originaban problemas de competencia porque las tarjetas principales del mercado no pasaban por las redes más chicas y así, directamente, estaban reduciendo el valor que tenía esa red para el comerciante; si por un POS no pasan las principales tarjetas, deja de tener sentido y valor para el comerciante. Por lo tanto, era una forma de restringir la competencia en el mercado de los POS, favoreciendo la posición dominante que tenía la principal empresa de POS, que es propiedad de los principales sellos.

Entonces, por un lado se limitaba la competencia en el mercado de los POS y, por el otro, se limitaba la competencia en el mercado de las tarjetas, porque a las más chicas no se les permitía pasar por esta red principal.

Es así que teníamos una red de POS principal, Pos2000 cuyos propietarios eran los principales emisores de tarjetas de crédito y débito , que establecía trabas para que las tarjetas emitidas por otros emisores pasaran por esa red. A su vez, los emisores que eran propietarios de Pos2000 no aceptaban pasar por las otras redes. Esto configuraba una situación que limitaba la competencia en los dos mercados, tanto de tarjetas como de las redes de POS, generaba ineficiencias y, al mismo tiempo, incrementaba los costos para los comercios porque un comercio que quería aceptar todas las tarjetas tenía que tener más de un POS.

¿Cuáles acciones se fueron implementando para subsanar estos problemas? En 2012, a través del artículo 14 de la Ley Nº 18.910 se facultó al Poder Ejecutivo a fijar reglas y patrones técnicos que aseguraran la compatibilidad, la interconexión y la interoperabilidad de las redes de transacciones electrónicas. De esta manera se generaba la posibilidad de que, a través de la regulación, se subsanaran estas fallas de competencia que se estaban registrando.

En el marco de lo previsto por esta ley, el Decreto Nº 306/014, del 13 de octubre de 2014, estableció un reglamento de interoperabilidad de las redes de terminales de procesamiento electrónico de pagos y también la interconexión de sus administradores con los emisores de los medios de pago electrónico y adquirentes. Esta interoperabilidad se estableció sobre la base de tres grandes principios rectores: la obligatoriedad, la no discriminación y el acuerdo entre partes. Básicamente, todos los actores que participaban en este mercado estaban obligados a interoperar e interconectarse, lo que se tenía que hacer sobre la base de un acuerdo entre las partes, pero respetando un criterio de no discriminación y, por lo tanto, no se podían establecer condiciones diferenciales en función de quién sea la contraparte con la cual se está realizando el acuerdo.

Al mismo tiempo, ese Decreto, en el marco de lo previsto por este artículo 14, designó a la Ursec como organismo responsable de la supervisión del cumplimiento del decreto de interoperabilidad. Al mismo tiempo, facultaba a la Ursec a establecer condiciones de interoperabilidad cuando no existiera acuerdo entre las partes.

¿Cuáles fueron los principales resultados que se observaron a partir de la aplicación de este Decreto? En primer lugar, se solucionó rápidamente uno de los problemas que teníamos en materia de interoperabilidad: todas las tarjetas chicas pudieron pasar por la red de POS principal. Por lo tanto, se limitó una de las fallas que tenía que ver con restringir la competencia a nivel de las tarjetas. Esto se resolvió rápidamente porque era la aplicación directa de lo previsto en el Decreto.

La otra parte de la interoperabilidad, que tenía que ver con el hecho de que las redes chicas de POS tuvieran el derecho de que las tarjetas principales pasaran por ellas, tuvo alguna dificultad de aplicación. El decreto preveía que las tarjetas tenían que establecer cuáles eran las condiciones de seguridad que tenían que cumplir las redes. O sea que buena parte del sistema de pagos está transitando por estas redes y, por lo tanto, es razonable que se establezcan estándares mínimos de seguridad, certificaciones y determinados protocolos que tienen que cumplir las redes. Y lo que estableció el reglamento de interoperabilidad es que eran las tarjetas las que tenían que definir los requisitos que debían cumplir las redes, pero bajo el criterio de no discriminación. Los criterios de seguridad, certificaciones y demás tenían que ser parejos para todas las redes que participaron en el mercado.

Sobre esta base se generó alguna dificultad para cumplir con las certificaciones y homologaciones exigidas por los adquirentes, generándose plazos un poco extensos para que las redes de POS pudieran cumplir. Es importante señalar que el decreto de interoperabilidad estableció plazos máximos para alcanzar estos acuerdos. Estableció un plazo máximo de treinta días para que las partes se pusieran de acuerdo y, en caso de que no existiera acuerdo, estaba la posibilidad de recurrir a la Ursec que, en ese caso, fijaba las bases sobre las cuales se tenía que realizar esa interoperabilidad. Al mismo tiempo, se le daba el derecho a las partes a solicitar una interconexión provisoria a la Ursec en un plazo máximo de cuarenta y cinco días. Por lo tanto, la reglamentación en este punto preveía las herramientas para que todos los actores pudieran resolver rápidamente los problemas. En muchos casos, los actores resolvieron seguir trabajando sin recurrir a la intervención de la Ursec, pero en definitiva eso es parte de la opción que tenía cada una de las redes de POS.

El problema entendemos que no está totalmente resuelto en el actual marco legal y reglamentario tiene que ver con cómo se distribuye el cobro entre los adquirentes y las redes de POS. La situación hoy es que los principales sellos no están dispuestos a pagar por el servicio que les brindan las redes de POS. O sea que los adquirentes no están dispuestos a pagar por el servicio que les brindan las redes chicas de POS. Sin embargo, cuando otra tarjeta quiere pasar por la red principal de POS, de la que ellos mismos son propietarios, esa red sí le cobra a las tarjetas chicas. Entonces, ahí tenemos una situación que ha limitado la posibilidad de avanzar en el desarrollo de las redes de POS, porque las exigencias de certificaciones y requisitos de seguridad que comentábamos recién requieren de inversiones, de volúmenes de fondos importantes, y si los administradores de la red de POS no pueden recuperar esas inversiones a través de lo que le cobran a los sellos, a las tarjetas, es muy difícil que puedan cumplir con esas certificaciones.

El marco legal actual no establece con claridad que es el adquirente el que debe abonar una tarifa por el servicio que se le brinda, porque en definitiva está usando una carretera de pagos que requiere de inversiones, mantenimiento y demás; resulta razonable que para cubrir los costos derivados del servicio que se brinda el adquirente el sello compense económicamente al administrador de la red POS por la utilización de esta carretera. De lo contrario, seguimos teniendo problemas que limitan la competencia en este mercado.

Sobre esta base y teniendo en cuenta los avances registrados en términos de interoperabilidad, favoreciendo la competencia e igualando la cancha para los actores más pequeños del mercado, la modificación del artículo 14 intenta subsanar este problema. Fundamentalmente, lo que establece es un ajuste de redacción, diferenciando un poco más los conceptos de interoperabilidad y de interconexión. Cuando se legisló por primera vez este aspecto, se tomó como referencia la interconexión y la interoperabilidad de las compañías de telefonía celular; era un mercado que teníamos como referencia para pensar las soluciones a estos problemas. Sin embargo, la situación aquí es diferente porque, a diferencia de la telefonía celular en la cual de lo que se trata es de que se interconecten dos operadores de celulares para facilitar que las llamadas vayan de una compañía a otra , en este caso, lo que tenemos son dos actores que operan en mercados diferentes: tenemos una red de POS y un emisor. Por lo tanto, se conectan la red de POS con el emisor y, al mismo tiempo, el objetivo es que sean interoperables las redes de terminales de POS. Por eso, quiero distinguir estos dos conceptos: cuando hablamos de interoperabilidad, hacemos referencia a la interoperabilidad de las redes de terminales de procesamiento electrónico de pagos, y cuando hablamos de interconexión, nos referimos a la conexión de esas redes con los emisores de los medios de pago electrónicos y los adquirentes. Esa es una precisión que se realiza en el primer inciso.

Luego, las otras modificaciones tienen el objetivo de establecer claramente cuáles son los principios que deben regir la actuación de la Ursec. En la formulación original del artículo 14 se delegaba en la Ursec la intervención, pero nos parecía importante que a nivel del texto legal quedaran claros los principios y los criterios que debían pautar la intervención de la Ursec y, al mismo tiempo, la realidad de los convenios de interconexión. Por eso en el inciso segundo del artículo propuesto se prevé que los convenios de interconexión entre las redes y los adquirentes de los medios de pago electrónicos se pactarán libremente entre las partes y se regirán por el principio de no discriminación, no pudiendo ninguna de las partes negarse a la interconexión. Nos parecía que era importante que estos principios, que comentamos que estaban en el decreto reglamentario, quedaran claramente establecidos en el texto legal.

Finalmente, la otra modificación propuesta tiene que ver con explicitar los criterios sobre los cuales debe actuar la Ursec. En el último inciso del artículo propuesto se plantea: "La Ursec establecerá los criterios para controlar la efectiva aplicación de dichas reglas y patrones, promoviendo y defendiendo la competencia, la eficiencia económica y el desarrollo del mercado". Esos son los tres principios rectores que deben guiar la actuación de la Ursec. Al mismo tiempo, en los casos en los que no exista acuerdo, la Ursec establecerá la tarifa, lo que ya estaba previsto en la redacción anterior, pero explicitando ahora cuáles son los criterios a seguir. Entonces, se establece que las tarifas a aplicar se fijarán contemplando la preservación de los referidos principios, los diversos componentes del costo de los actores intervinientes y teniendo en consideración las tarifas vigentes para servicios equivalentes en el mercado local, así como en otros mercados comparables. De alguna manera, se da a la Ursec el marco general de actuación.

Cuando presentamos este artículo durante la discusión de la Rendición de Cuentas, ya habíamos propuesto una modificación al texto, eliminando la última frase del último inciso que dice: "Dichas tarifas serán de aplicación en todos los casos, independientemente de quien haya solicitado la interconexión". Se refiere a las tarifas que fija la Ursec. Aquí tenemos un problema de redacción porque, en definitiva, estas tarifas no se aplicarán en todos los casos; solo en los que no haya acuerdo. Cuando hay acuerdo, rigen las tarifas acordadas entre las partes. Por lo tanto, para subsanar este problema de redacción, propusimos la siguiente redacción: "Las tarifas de interconexión deberán establecerse de común acuerdo entre las partes" y luego de "En caso de no existir acuerdo" habría que agregar "e independientemente de quien haya solicitado la interconexión, la Ursec establecerá las tarifas a abonar por el adquirente, contemplando la preservación de los referidos principios". O sea que, básicamente, lo que estamos diciendo es que cuando no existe acuerdo e independientemente de quien solicite la interconexión, sea la red de POS o el medio de pago, la Ursec establecerá las tarifas a abonar por el adquirente, dejando claro que es el adquirente por el usufructo y el uso de un servicio que brindan las redes de POS, o sea la carretera de pagos, quien debe abonar estas tarifas.

En definitiva, la redacción de este último inciso quedaría así: "La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación, Ursec, establecerá los criterios para controlar la efectiva aplicación de dichas reglas y patrones, promoviendo y defendiendo la competencia, la eficiencia económica y el desarrollo del mercado. Las tarifas de interconexión deberán establecerse de común acuerdo entre las partes. En caso de no existir acuerdo, e independientemente de quien haya solicitado la interconexión, la Ursec establecerá las tarifas a abonar por el adquirente, contemplando la preservación de los referidos principios, los diversos componentes de costo de los actores intervinientes y teniendo en consideración las tarifas vigentes para servicios equivalentes en el mercado local así como en otros mercados comparables".

SEÑOR POSADA (Iván). Básicamente, la consulta tiene que ver con algo relacionado con este tema y que está ocurriendo en la plaza.

En un principio, con las tarjetas de débito se podía pagar diversos servicios en la red de Abitab y hasta que el Banco Central hizo la aclaración de que por eso no se podía cobrar a los tarjetahabientes, se cobrara una comisión por el uso la utilización de esa red. Después de que el Banco Central advirtió que no se podía cobrar esa comisión, tenemos noticias de que directamente no se pueden utilizar las tarjetas de débito de algún banco para pagar servicios en la red de Abitab.

La pregunta es si esta situación tiene relación con el problema por el que se plantea la modificación del artículo 14 de la Ley Nº 19.210.

SEÑOR ASTI (Alfredo). Quiero hacer una pregunta con respecto al artículo 41; nuestra referencia es el artículo 239. Quizás esto tiene más que ver con mi trabajo en la Comisión Especial con Fines Legislativos de Transparencia, Lucha contra el Lavado de Activos y Crimen Organizado.

En esta modificación lo mismo que en el artículo 40 se prevé que los registros públicos no inscribirán en forma definitiva cuando las compraventas no cumplan determinadas condiciones; en particular, cuando no hayan sido realizadas con los medios de pago previstos en el artículo. La modificación establece que eso se puede subsanar con el pago de una multa. En la Comisión Especial con Fines Legislativos de Transparencia, Lucha contra el Lavado de Activos y Crimen Organizado nos preocupaba la posibilidad de que estos pagos se hicieran en efectivo y se pague la multa. Obviamente, sabemos que cuando las compraventas tienen otros objetivos detrás, el pago de la multa puede ser insignificante respecto a concretar el negocio y hacerlo, en ese caso, en efectivo. Tratándose de inmuebles eso es más complicado.

Entonces, me parece que deberíamos pensar esa redacción a la luz de una normativa general que impida que transacciones de elevado monto se puedan realizar en efectivo y sean regularizadas solamente con el pago de una multa.

SEÑOR VALLCORBA (Martín). Estamos trabajando en el decreto reglamentario de estos artículos y suponemos que en estos días estará pronto. Lo que tenemos previsto es que cuando se abone esta multa, que se debe pagar a la DGI, este ente deba comunicar a la Secretaría Antilavado la transacción que se efectuó utilizando medios no admitidos. Luego, la Secretaría Antilavado evaluará si se trata de una operación con riesgo de involucrar lavado de activos o no. De esa manera entendemos que cierra el mecanismo: por un lado, evita los problemas de seguridad jurídica en transacciones que puedan quedar en un limbo hasta por error, y, por el otro, compatibiliza los objetivos en tanto establece que haya una comunicación a los efectos de evaluar si se trata de una operación sospechosa.

Lo que señaló el señor diputado Iván Posada, en realidad, no tiene relación con la modificación que estamos planteando. Básicamente, esta modificación refiere al vínculo entre las tarjetas grandes a modo de ilustración y las redes de POS chicas. Las tarjetas grandes, dicen: "Está bien, el decreto de interoperabilidad me obliga a que yo tenga que permitir que mi tarjeta pase por todas las redes que cumplan con las condiciones de seguridad que yo establecí, pero no estoy dispuesto a pagar por el servicio que me dan". Lo que se establece es que de la misma manera que la red principal de POS cobra a las tarjetas chicas cuando quieren pasar por su red, esa misma relación se plantee en forma inversa cuando de lo que se trata es de pasar por las redes de POS chicas. Eso intenta resolver un problema de competencia en el mercado de quienes administran las redes de POS. Al superarse los problemas de competencia, hay un mayor desarrollo del mercado, pueden surgir nuevos operadores o pueden crecer quienes hoy tienen un menor tamaño relativo.

Lo que señala el señor diputado Iván Posada tiene que ver con lo previsto por el literal F) del artículo 25 de la Ley Nº 19.210. Allí se establecen las condiciones que deben tener las cuentas de sueldos y los instrumentos de dinero electrónico para el pago de remuneraciones en general. Se prevé que los medios de pago, es decir, los instrumentos de dinero electrónico o las tarjetas de débito no pueden tener costo para el titular y tampoco cuando se utilizan en el comercio.

Según lo previsto en el literal F) del artículo 25, el Banco Central resolvió que lo que estaban realizando los emisores no correspondía: cobrar una comisión de 0,35% por las transacciones que se realizaban en las redes. Esto era cobrado por el emisor de la tarjeta. Frente a ello, algunos bancos emisores de tarjetas de débito pudieron haber resuelto no estaba en conocimiento que sus tarjetas no pasaran más por estas redes. Es una decisión comercial que toman esos emisores. Sucede que, por detrás, hay un problema en cómo se distribuyen las comisiones. El pago de facturas lo que se realiza en las redes, básicamente se maneja con un margen muy pequeño. Por lo tanto, la discusión que está por detrás no es la planteada en la modificación que comentamos sino cómo se distribuyen en la red los ingresos por comisión que paga el organismo que emite la factura. En general, son comisiones muy bajas y, por lo tanto, el ingreso que queda para repartir también es relativamente pequeño. Esa puede ser la dificultad.

SEÑOR PRESIDENTE. Agradecemos la presencia de las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas.

(Se retira de sala la delegación del Ministerio de Economía y Finanzas)

——Necesitamos resolver algunas cosas para la próxima semana.

La Comisión de Seguridad Social integrada con Hacienda se ve en la necesidad de ocupar el horario previsto para nuestra sesión a efectos de recibir el día miércoles próximo a las autoridades del Banco Central del Uruguay. La idea es conversar sobre el tema de los cincuentones. Entonces, propongo suspender la sesión ordinaria del miércoles próximo para que se convoque una sesión de la comisión integrada. Eso no obsta que podamos convocar una sesión extraordinaria de la Comisión de Hacienda luego de culminada esa sesión, si lo entendiéramos necesario en el curso de la semana. En caso de querer avanzar en la aprobación o consideración de algunos de los proyectos que tenemos en el orden del día, podríamos convocar a una sesión extraordinaria para el día miércoles a la hora 12, por ejemplo.

SEÑOR ASTI (Alfredo). Creo que dada la prioridad que tiene el tema de los cincuentones su idea es la más apropiada. También sería bueno coordinar una sesión extraordinaria para tratar cuestiones pendientes. En particular, para esa sesión pensamos presentar algunas modificaciones después de haber escuchado a la Universidad de la República y a la gente del Fondo de Solidaridad a los artículos votados en la rendición de cuentas. Uno está vinculado al cese por jubilación y otro a la fijación de un tope a los porcentajes de gastos que puede realizar el Fondo sobre los ingresos. En la rendición de cuentas todos votamos un porcentaje para 2018 y otro para 2020: un 5% y un 7%, pero entendemos que hay que incorporar porcentajes intermedios para graduar la baja; ese fue el espíritu con que todos votamos la norma.

La tercera modificación que queremos plantear refiere al tope de los salarios máximos de la institución, algo que votamos todos en la rendición de cuentas y que está vinculado especialmente con el sueldo del prorrector de la Universidad de la República. Sucede que este sueldo no está fijado por ley sino por disposiciones internas de la administración universitaria. Quiere decir que puede ser cambiado todas las veces que el consejo central así lo decida; además, refiere a veinticinco horas de trabajo. Por lo tanto, sugerimos mantener el tope pero vinculado a un salario que tuviese una fijación legal, es decir, con intervención del Parlamento. De la lista de funcionarios con sus retribuciones respectivas nosotros ya elegimos a uno, pero podemos conversar sobre el tope. Pretendemos que haya una base legal y que no se maneje por una simple decisión administrativa.

SEÑOR PRESIDENTE. Mi idea era ordenar las sesiones de la próxima semana. Entiendo que el señor diputado Alfredo Asti deja constancia de un planteo que quiere incorporar en alguna sesión posterior.

Respecto al tema del Fondo de Solidaridad hay un proyecto que presentó en su momento el señor diputado Conrado Rodríguez. A posteriori, en el marco de la rendición de cuentas, se votaron disposiciones que tienen directa relación con los contenidos de esa iniciativa. Lo que ahora plantea el señor diputado Alfredo Asti

entiendo que requiere de un proyecto que tome estado parlamentario. En el caso de su ingreso, valoraríamos cuándo incluirlo en el orden del día de la Comisión.

SEÑOR ASTI (Alfredo). Como sabemos que hay un proyecto en la Comisión, con estado parlamentario y que aún no fue archivado, planteamos sustitutivos y aditivos para su artículo único.

SEÑOR GANDINI (Jorge). El otro día dimos nuestro apoyo para recibir a las autoridades del Fondo de Solidaridad sin tener un texto para analizar. De todos modos, para continuar con ese tema y con los que se acaban de plantear necesitamos una iniciativa legislativa que tome estado parlamentario a fin de darle curso. Me parece que estamos en condiciones de hacerlo. El señor diputado Alfredo Asti acaba de detallar cuál es su intención; sería bueno que la presentara con algún elemento más y en un proyecto de ley para empezar a conversar. Eso implicaría invitaciones para escuchar las distintas opiniones.

Creo que la Comisión, de los temas que tiene a consideración, tiene un compromiso con la ley de zonas francas. Es un tema al que tenemos que dar cierta prioridad, y me parece que por acá ya ha pasado todo el mundo. Por lo tanto, en algún momento deberíamos resolver cómo votamos. A mi juicio, el próximo miércoles deberíamos abocarnos al tema de la Comisión integrada y no convocar a una sesión de la Comisión de Hacienda. El otro proyecto lo deberíamos considerar durante la primera semana de noviembre.

Reitero que habría que dedicarse al tema de los cincuentones porque ya va madurando y debemos adoptar una resolución.

SEÑOR POSADA (Iván). Concuerdo plenamente con lo que dijo el señor presidente: debe haber una iniciativa parlamentaria. En función de eso, trataremos el tema del Fondo de Solidaridad.

El proyecto al que se hizo referencia perdió sentido porque lo que se proponía ya fue incorporado en la rendición de cuentas. Por lo tanto, sin perjuicio de que esa iniciativa no fue archivada, su espíritu está considerado en la ley.

SEÑOR PRESIDENTE. Entiendo que más allá de las opiniones que se puedan tener sobre si esta discusión podría introducirse en el marco del debate del proyecto del señor diputado Conrado Rodríguez, creo que es más simple y ordenado para todos que se proceda a ingresar un proyecto de ley. En la medida en que tome estado parlamentario, lo incorporaremos al orden del día con la prioridad que la Comisión establezca.

La sesión del próximo miércoles quedaría suspendida. En el caso de que en la semana surja alguna necesidad de convocar a una sesión extraordinaria, lo haríamos para después de la hora de finalización de la Comisión integrada. En principio de acuerdo a lo planteado por los señores diputados , los puntos del orden del día que tenemos como prioritarios el de zonas francas, en particular quedarían para la otra sesión.

(Apoyados)

Se levanta la reunión.